



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 5 /V/2017 號意見書

事由：《分層建築物管理商業業務法》法案

一、引言

二零一五年十月十六日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《分層建築物管理商業業務法》法案。立法會主席根據《立法會議事規則》的規定接納了該法案。

在二零一五年十月二十六日舉行的全體會議上，上述法案經引介及一般性討論和表決後獲得通過。立法會主席透過第 1196/V/2015 號批示，將法案派發給本委員會進行細則性審議並提交意見書。由於法案具有複雜性，特別是涉及與立法會正在審議的《分層建築物共同部份管理法律制度》法案的協調性問題，因此需時較長。委員會曾數次向主席申請延期提交意見書並獲得批准。

委員會共舉行十七次會議對法案進行分析。政府代表列席了其中的十四次會議，向委員會作出解釋並交流意見。



委員會在審議期間還曾專門舉行會議，聽取澳門物業管理業商會和澳門物業管理專業人員協會就法案提出的意見和建議。委員會適時將有關意見和建議轉達給提案人，並共同進行了分析和討論。

二零一七年六月二十六日，政府提交了法案修改文本，其中若干內容反映了委員會的意見和顧問團法律技術分析的成果。除另有說明外，本意見書所引述的是法案修改文本的條文。

二、引介

法案理由陳述指出：“隨着社會的不斷發展、進步，澳門特別行政區按分層所有權制度興建的樓宇數目不斷增加，樓宇的管理基本上已由過去的策劃興建樓宇的人或分層所有人自行管理的模式，轉向由物業管理公司管理的模式。而且，由物業管理公司管理的樓宇，尤其由具規模的公司所管理的樓宇，其服務質素普遍獲得分層所有人認同和較少出現糾紛。為此，藉法案，有助進一步規範在澳門特別行政區加入和從事分層建築物管理商業業務，提升並完善物業管理的素質及居住環境，減少或避免以往曾出現在個別樓宇有關管理方面的糾紛，藉此整體優化樓宇管理。”

“房屋局於二零零八年草擬了《從事樓宇管理業務及管理服務人員職業的法律制度》諮詢文本，並於同年五月二十



日至七月三日向市民大眾開展為期四十五日的諮詢，以便集思廣益。之後，鑒於上述制度將涉及該行業日後的整體發展，為了法律草擬工作可循更多的角度考量問題，遂於二零零九年十一月二十四日開始向相關業界團體進行為期三十日的第二次諮詢。於二零一四年九月十一日至十一月九日，再度向市民大眾開展為期六十日的諮詢。”

理由陳述還對法案中的主要內容作了扼要介紹和說明。

三、概括性審議

（一）關於法案的適用範圍問題

法案的標的是訂定在澳門特別行政區准入和從事分層建築物管理商業業務的規範。（法案第一條）

委員會注意到，法案的規範對象僅限於採用分層所有權制度建築物的管理業務，並未涉及其他類型建築物管理的業務（譬如不規管未實行分層所有權制度的大廈的管理）。對此，委員會曾提出疑問，是基於什麼理由對不同類型建築物的管理業務作出差別對待，為什麼不對整個物業管理行業進行統一立法規範？

提案人解釋，在澳門，以分層所有權制度登記或管理的大廈超過九成。近年來在樓宇管理方面的糾紛，大多數是發



生在此類大廈，而且主要涉及到管理公司的服務質素、管理公司與業主管理委員會的溝通及管理賬目等事宜。至於不實行分層所有權制度的大廈或者單一業主物業，在管理方面通常較少發生糾紛。因此，沒有必要對此部份物業管理企業主進行統一資格認定和監管。

至於業主大會或管理機關對分層建築物的自行管理，尤其是業主大會或管理機關直接聘用僱員進行管理的情況則較少發生糾紛，此種管理不屬於商業性質，可由一般性法律加以規範，不須發牌監管。因此，法案也不打算涉及這種情況。而政府部門負責管理的分層建築物大廈，通常是透過公共服務批給合同進行監管，法案也不打算修改現有的制度和規範。

提案人還指出，法案確立規管範圍的主要理由有三個：一是政策原因。分層建築物管理本來屬民事關係，但近年發生的不少管理糾紛直接或間接影響到公共利益，因此政府才會適當介入；二是政府角色。現時戲院、醫院、酒店等單幢物業的管理事宜，通常由業主或管理機構與管理公司通過合同調整，糾紛不多，政府沒有必要介入；三是政府進行諮詢的結果。提案人只針對分層建築物管理商業業務的事宜進行了立法諮詢，在諮詢過程中，社會各界對法案規管範圍並無異議。

基於上述考慮，提案人建議僅針對分層建築物管理的商

Handwritten signatures and initials in the right margin, including "M", "A", "CS", and others.



業業務加以規範。委員會接受提案人所作的解釋。

此外，委員會也曾就“商業業務”的含義和範圍進行過討論。由於在實踐中，存在業主大會或管理機關締結各種提供或供給不同服務的合同，因此，對這些合同的性質產生了疑問，尤其是向分層建築物共同部份提供的服務是否都被視為分層建築物管理商業義務而受監管。對此，提案人表示，立法意圖主要偏重於傳統物業管理的含義，如分層建築物共同部份的清潔和保安等，而並非將所有涉及共同部份管理的服務都納入發牌和監管範圍，譬如，電力、電梯、自來水和園藝等專項服務，不被視為分層建築物管理商業業務，提供服務的公司也不宜視為分層建築物管理企業主，當然也就不須申請分層建築管理業務准照。

（二）分層建築物管理公司的資本問題

委員會曾就管理公司的資本的規定進行過討論。物業管理業商會也曾就此反映意見，認為物管業是服務行業而非資本性行業，最低註冊資本與服務質量無必然關係，法案規定的二十五萬元最低資本提高了行業門檻，希望能降低最低資本額。

提案人解釋，在法案進行公開諮詢時，曾提出過“物管公司註冊資本三級制”的構思和建議，即對不同級別的公司視乎其管理單位的數目適用不同的最低資本額。但是，業界



不支持註冊資本分級制，擔心採用分級制會產生標籤效果，削弱中小型企業的競爭力，不利於公平競爭。提案人經聽取業界的意見，在法案中未採用註冊資本分級制，但考慮到管理公司運作的需要，法案統一規定物管公司的註冊資本為二十五萬元。提案人強調，這一金額已經較最初設想的三十萬元有所降低，認為是一個適宜的數額。

經聽取政府作出的解釋及其理由，並考慮到二十五萬元只是註冊時的要求，在公司實際運行中，實有資金可以低於法定資本額，因此委員會對法案修改中的最低註冊資本的規定無異議。

(三) 技術主管和物業管理員問題

1、技術主管

在規範分層建築物管理方面，法案引入的一個重要創新是建立技術主管制度，不僅將技術主管作為發牌的一個要件，而且對其定義、任職要件和具體作用作了規範。

考慮到分層建築物管理工作的專業性，委員會贊同設立技術主管，以確保分層建築物管理業務的素質，但對最初文本中關於技術主管制度的具體規定以及適用曾存在不少疑問，並為此進行了廣泛討論。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "M", "A", "CS", "la", "jmr", and "Clan".



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'A' and several other illegible marks.

首先，是關於技術主管的監管制度。政府代表解釋，鑒於技術主管對分層建築物管理業務的重要性，因此法案規定企業主必須具有至少一名技術主管，這是發給准照的要件之一（第四條第一款（一）項和第二款（四）項）。但是，基於政府部門運作的負擔等方面因素的考慮，不建議對技術主管實行統一發牌監管制度。房屋局只會就發牌所必須的技術主管的資格進行審查。至於其他的技術主管，則由企業主負責進行資格審查和聘用。

其次，是關於技術主管的任職要件的規範。法案對技術主管設定了一系列任職資格和要求。譬如，“修讀由勞工事務局開辦的物業管理專業技術人員培訓課程且成績及格”；為適用該項的規定，“具高等教育文憑、學士或以上學歷的人士如在有關文憑或學位課程中所修讀的科目成績及格，且該科目與勞工事務局開辦的物業管理專業技術人員培訓課程中相關科目的性質相同，則實際負責教學的機構可豁免修讀該培訓課程或科目”。

委員會就培訓課程及豁免事宜進行了討論。勞工局的代表就有關培訓課程事宜作了詳細介紹，委員會表示滿意。

針對培訓課程和科目豁免的問題，提案人表示，由勞工事務局舉辦的職業培訓課程著重於物業設施的管理以及與業主之間溝通的技巧，有別於大學學科的要求。目前本澳並未設立相關的大學學位課程，但不排除學員從外地修讀相關



Handwritten signatures and initials on the right margin, including "A7", "A", "CS", and others.

課程後回澳就業。因此，為保留必要的靈活性，法案規定由勞工事務局決定是否豁免修讀該培訓課程或科目。至於議員曾憂慮的豁免程序是否會過於複雜，政府表示會妥善處理，不至於給申請人帶來不便。

再次，是關於現有技術主管的數量能否滿足業界需求的問題。由於法案規定，為獲發准照，每一企業主應至少有一名技術主管，因此委員會曾討論在法案生效後是否有足夠接受過培訓數量的人員擔任技術主管職務。

政府代表解釋，房屋局與勞工事務局及其他機構舉辦了多次物業主管培訓課程，培訓人數達到 400 人，八成以上的人員從事物業管理行業，而且政府也會繼續推動舉辦有關課程。鑒於實際從事物業管理的企業主只有 160 多間，因此，經過接受培訓的人員數量，足夠應付法案生效後的實際需求。

最後，在聽取委員會意見的基礎上，提案人還進一步釐清了技術主管的職務和身份，並在技術上改善了技術主管的定義和制度方面的內容。

2、物業管理員

儘管法案並未對物業管理員事宜作出規範，但是，委員會在討論過程中曾涉及此一事宜；物業管理業商會和物業管



理專業人員協會向委員會表達意見時，也希望法案能對物業管理員加以規範，包括對物業管理員進行相關的培訓及推行相關考核認證制度等。委員會將這一意見轉達給政府。

提案人指出，由於本澳物業管理人員數目高達數千名，以房屋局現時編制人員數目，未必能應付如此龐大數量人員考核認證的工作量，因此，不建議對物業管理員進行統一的考核、發牌和監管。但是，政府代表表示，考慮到管理員的素質是影響物業管理水平的重要因素，因此認同需要對管理員進行相關的業務培訓，表示會與勞工事務局商討開辦更多培訓管理員課程，並推動企業主按照實際情況，要求管理員修讀相關課程，以滿足市民對提高物業管理員質素的要求。

（四）擔保制度問題

法案第三章規定了擔保制度。委員會向提案人瞭解了設立擔保制度的具體準則，包括違反義務喪失擔保的具體情形和確定擔保金額的標準。

政府解釋，法案所規定的擔保僅具有阻嚇或處罰性質，而不具補償性質，目的在於推動和確保企業主依法提供管理服務。倘若其違反法定的義務而註銷准照，將導致喪失全部已提供的擔保。

由於喪失擔保相當於一種很重的處罰，因此，委員會認

Handwritten signatures and initials on the right margin, including "Am", "Ar", "CR", "Ca", "Jm", and "Cm".



美之會

g

Ch
Co
-fm
Chen-

(五)分層建築物書面管理合同問題

立法會 格式六
AL - Modelo 6



Handwritten signatures and initials in the right margin, including 'M', 'A', 'i', 'q', 'C1', 'ca', 'jms', and 'Clem'.

法案最初文本規定分層建築物管理合同須以書面形式訂立，並必須載有某些事項以及附有某些文件（最初文本第十八條第一款至第三款）；同時，還規定了違反上述要求的行政處罰的後果（最初文本第二十六條第三款）。

政府代表曾解釋，法案之所以有此制度的規定，除了考慮到書面合同能夠清楚訂明各方的權利和義務，有利於減少爭議；另一個重要考慮因素是便於政府監察和監管，因此法案還曾相應地規定，企業主需將分層建築管理書面合同送交房屋局備案，以便於檢查。至於規定處罰後果，目的是有效推動業界採用書面管理合同方式。

政府代表還曾表示，在實際監管過程中，只會從形式上查核是否具備書面合同形式，是否列明法律要求載明的事項，是否附具法定的文件，對不符合要求者即給予行政處罰；至於合同內容是否完備合法、收支預算是否合理等實質要件，政府概不審查。

2、法案最初規定在法律和政策上存在的疑問

委員會就法案最初文本關於合同的規定及政府的解釋進行了廣泛、深入的討論，涉及的內容包括：（1）分層建築物管理合同僅指分層建築物管理企業主與業主簽訂的合同（後期管理），還是也包括分層建築物管理企業主與發展商



或建築商簽訂的管理合同（前期管理）；（2）合同須載明的事項及附載的文件與《民法典》或《分層建築物共同部份的管理法律制度》的規定之間是否相互配合、銜接；（3）法案要求合同附載合同生效後的分層建築物收支預算，應由合同哪一方負責編制，這樣的規定是否有必要性；（4）房屋局是否會提供合同的擬本範例以便供管理企業主參照適用等。

在討論過程中，最大的爭議在於法案關於書面合同的強制性要求和行政處罰的後果的規定及其在法律和政策上面臨的困境。

— 現行《民法典》和立法會正在審議的《分層建築物共同部份的管理法律制度》法案，都規定分層建築物管理應採用書面合同的方式，但並未規定行政處罰的後果，更未排除口頭合同或者無因管理的可能性。

而法案最初文本不僅規定了必須採用書面合同形式，而且規定了行政處罰的後果。這意味著，分層建築物管理企業主只有依據書面合同才能對具體的分層建築物進行管理；如果沒有書面合同而進行管理，則構成行政違法並被行政處罰。在後一種情況下，分層建築物管理企業主要麼簽訂合同；要麼必須終止對有關大廈的管理。

但問題在於，合同的簽訂並非只是取決於分層建築物管理企業主單方的意願，而是尤其依賴於業主和企業主雙方的

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



合意。即使分層建築物管理企業主希望簽訂合同並且已經盡力，但分層建築物所有人大會並不必然成功召開，即使成功召開也並不必然會簽訂合同。澳門現在的實際情況是以分層樓宇法律制度建成的大廈中，小業主的數目眾多，簽訂書面管理合同並非易事。

在事實上，的確有部份大廈無法簽訂書面管理合同。在這種情況下，企業主對大廈所進行的管理被澳門特區法院認為是屬於無因管理的情況（《民法典》第四百五十八條）。然而，按照法案最初的思路，如果無法簽訂分層建築物管理書面合同，實際從事分層建築物管理的企業主就必須終止管理並撤出大廈。而這勢必將會造成大廈管理出現真空。這種結果顯然不是立法本意，也不會是政府、立法會和社會期待的結果。

這表明，法案最初文本關於書面合同的規定存在很大的缺陷。為了解決上述問題，在討論過程中，政府方面曾嘗試提出推定書面合同存在的思路，即“因不可歸於分層建築物管理企業的原因，未能以書面方式訂立分層建築物管理合同而該企業擬繼續對有關分層建築物進行管理，且該分層建築物管理企業在召集分層建築物所有人大會時，已將相關分層建築物管理合同擬本和收支預算連同召集書於每幢樓宇入口的大堂連續張貼二十日，分層所有人大會仍然未能舉行或表決，則推定相關分層建築物管理合同擬本為正式分層建築物管理合同”。



經分析認為，推定的思路在法律上也存在問題，主要表現在：根據《民法典》的規定，管理機關由分層建築物之所有人大會選出及免職；在具有分層建築物之所有人簽名之合同中作相反規定之任何條款均視為不存在，此外，在未經所有人大會同意而就分層建築物之管理作出移轉之協議亦視為不存在（見《民法典》第一千三百五十五條），因此，政府建議的推定方案明顯抵觸《民法典》的規定；另一方面，在分層建築物所有人大會未能召開第一次會議的情況下，大會未能運作，表意人或簽署人都不存在，無法對意思表示進行推定。

— 基於上述分析，委員會認為，儘管書面合同本身有很多優點，包括明確合同雙方的權利義務，有助於減少糾紛，以及便於政府的監管等，但在法律上不宜對書面合同方式作出強制性要求並規定相應的行政處罰，也不應採取推定存在書面合同的作法。

3、關於書面管理合同方式的分析結果

考慮到對書面管理合同方式的強制性要求在法律和政策上可能帶來的問題，同時，也考慮到《民法典》和立法會正在審議的《分層建築物共同部份管理法律制度》法案，對私人性質的分層建築物共同部份管理事宜都有相應的規定，因此，委員會認為，法案不需對合同形式及內容作出規定，以避免改變或抵觸《民法典》或《分層建築物共同部份管理



法律制度》法案對有關事宜的一般性規定，或者導致不同法律之間出現重複或矛盾。

最後，委員會和提案人一致同意，法案應集中規定發牌和監管事宜，不對分層建築管理合同事宜加以規範，此類事宜繼續留給一般民事法律加以規範，因此，法案修改文本刪除了關於合同形式、內容和處罰方面的規定。

(六) 從事分層建築物管理業務的義務

法案第十九條建議規定企業主的一系列義務，希望通過對有關企業主營運情況的監管來提高服務素質。政府代表解釋，法案的規定不單單是從合同義務的角度出發，更是從分層建築物管理業務對大廈公共衛生、安全的影響等角度著眼，因此，將某些重要的管理業務事項納入政府監管和處罰的範圍。對此，委員會表示贊同，但認為有必要清楚界定哪些屬於法定義務，哪些屬於合同義務，哪些違反合同義務的行為同時也構成相關的行政違法行為。

委員會討論比較多的是企業主終止管理服務的提前通知問題。委員會認為，鑒於實踐中發生的分層建築物管理糾紛後果的嚴重性，特別是企業主突然撤出給大廈管理和安全帶來的隱憂，有必要從公共利益和公共政策的角度來訂定一項關於終止管理服務的提前通知期間，因此，贊同在法案中規定企業主在終止管理服務時提前通知的義務，並且建議將通知期限由最初文本規定的三個月提高到六個月。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

同時，鑒於澳門樓宇管理的實況，視乎是否存在管理合同（法案修改文本第十九條）或單純管理關係（法案修改文本第二十條）訂定了不同的強制通知義務制度。盡管這樣，均設有一個共同義務：企業主自作出通知之日起至少六個月內，應維持管理服務或待新的管理者接手管理為止，否則科以行政處罰。

委員會強調，這一制度作為一種強制性規定，是行業應該遵守的最低標準，其目的在於給業主必要的適應時間，避免出現大廈管理真空的情況。

在委員會細則性審議期間，政府法務部門曾提議，從私法關係角度，在《分層建築物共同部分的管理法律制度》法案中，統一規定終止管理服務或終止合同事宜（包括提前通知事項），並且可在本法案中就未提前通知的行為規定行政處罰的後果。委員會認為，本法案與另一個法案規定的標的和目的不同，後果也不同，兩者並不矛盾。既然立法意圖是就未適當通知的行為規定行政處罰，那麼也應同時在本法案中規定處罰的前提，而不宜將有關內容分開規定。

另外，法案第二十一條規定分層建築物管理企業主對房屋局應負的義務。考慮到法案最初文本對部份義務的規定較為空泛，覆蓋範圍也不夠清晰，特別是考慮到違反有關義務將會構成行政違法行為甚至違令罪，為了避免不必要爭議或出現自由裁量權過大的問題，委員會要求條文內容要更加嚴



謹清晰。在聽取委員會建議後，提案人對相關的內容作出了必要的修改，譬如，新法案文本的第二十一條第三款，改以列舉的方式規定企業主對房屋局負有的義務，這是有鑒於不履行相關於義務可構成普通違令罪。

(七) 處罰制度

法案最初文本曾規定，違反本法律及補充法規的規定，構成行政違法行為（最初文本第二十三條第一款）。提案人曾就此規定作出解釋，是希望留給政府一個較為靈活的空間，以便可針對將來產生的新的樓宇管理問題，在補充法規加以規範和處罰，避免因法律漏洞或或者立法延遲而導致房屋局未能作出監管及處罰。

然而，在委員會討論中就此規定提出了質疑。

首先，違反本法律的規定不只可構成行政違法行為，也可能構成違令罪。所以，上述概括性規定並不準確。

其次，上述規定與第 13/2009 號法律（關於訂定內部規範的法律制度）（又簡稱《立法法》）不吻合。該法第四條第二款明確規定，法律內容必須確定、準確及充分，且具有可操作性。補充法規作為執行性法規，應著重充實和細化法律條文，而不應在法律規定之外再創設違法行為和處罰性規定。倘若產生新的社會問題需要加以規範，應當透過修改法



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

律的方式來完成，而不是在此籠統授權補充法規進行規範。因此，委員會認為，應在法案內統一規定違反法定義務的行為以及相應的處罰。

在經過討論後，提案人接受委員會的意見，在法案修改文本中，刪除了上述規定（法案第二十三條），同時，盡數列舉違反法定義務的行為和相應的處罰（第二十六條），補充性法規將不再訂立處罰性規定。

另外，在處罰的具體制度方面，委員會也希望使有關的條文規定得更嚴謹，避免條件過於寬鬆，處罰任意性過大。提案人接納委員會的意見，對有關條文作出了調整。譬如，法案最初文本第二十六條第三款曾籠統地規定“違反本法律的其他規定或補充法規者，科澳門幣五千元至十萬元罰款”，現改為在法案中明確規定所違反具體條款及處罰，從而消除了模糊之處。

需要指出的是，就違反第十九條第一款(七)項及第二十條規定的義務，提案人曾設想就下列兩種情況加重處罰：一是涉及未提前通知而終止管理服務或終止合同；二是涉及雖然提前通知，但在無新管理者接手的情況下繼續管理不足三個月。委員會認為，法案第二十六條第二款規定的是一個罰款幅度，已經賦予執法者根據具體情況作出處罰的裁量權，對違法性或後果嚴重的行為，可科處較重的處罰。因此不需要單獨規定加重情節。



Handwritten initials: "MA" and "A"

Handwritten mark: a stylized "3" with a star

Handwritten mark: a vertical line with a hook

Handwritten mark: "CS"

Handwritten marks: "ca", "jmr", and "clm"

(八) 電子系統

為了推動使用電子方式作出通知並降低行政成本，政府在審議過程中，建議新增採用電子系統的規定，即應透過電子系統辦理有關准照的申請手續，並透過電子系統繳費，否則有關的申請將被退回。

委員會贊同推動採用電子方式作出通知，但認為應作出較為彈性的規範，即在傳統行政程序方式的基礎上，推動和鼓勵採用電子化方式，而不是採用一刀切的方式，以免影響或限制業界私人的選擇或權利。

經討論後，政府接納委員會的意見，在法案修改文本引入具有彈性的規定，一方面，業界可通過電子系統申請辦理准照事宜，以及對房屋局作出必要的通知；另一方面，房屋局也可通過電子系統處理有關准照的程序，並就有關的通知作出相應的回覆。

(九) 過渡制度

在過渡性條文方面，委員會討論的主要問題包括：過渡期限的設定、臨時准照制度的必要性以及補訂書面合同等。

就法案所設定的三年過渡期限，委員會曾質疑三年期限是否過長。政府代表解釋，在諮詢中，業界曾提出五年過渡



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

期的建議，經與業界溝通，並且考慮到中小企業主的經營能力等因素，法案採用了較為折衷的方案，認為過渡期定為三年，能使業界順利聘請技術主管、提供擔保金額及滿足公司資本金額的下限。委員會接納政府的解釋。

就臨時准照制度，委員會曾就其必要性和合理性提出質疑，認為法案既然規定過渡期，就意味著企業主在過渡期內不必完全符合法定條件，只要在過渡期滿時符合法定條件，即可獲得准照在將來繼續從事業務。

而根據法案規定的臨時准照制度，企業主在未符合所有法定條件的情況下，為了可以繼續從事商業業務，會首先遞交申請以便開展發放臨時准照的行政程序，在隨後的一段時間內，須要申請確定准照的行政程序。這勢必給政府部門和業界造成不必要的負擔。

政府代表解釋，希望在過渡期內就對分層建築物管理業務加以監管，並藉此掌握業界的經營情況，因而堅持保留臨時准照制度。

法案規定，在法律公佈之日，已經從事類似分層建築物管理業務的企業主，如符合法定條件可以獲發臨時准照。政府代表解釋，這是參考《房地產中介業務法》的做法。其中一個目的在於方便政府法律公佈後的待生效期間，開展臨時准照的申請和審批程序，以便在法律生效之日後能儘快發



M 英 A
J
CS
Co
Jm
Cla

出臨時准照。

需要指出的是，法案針對發放臨時准照所設定的截止日期是“法律公佈之日”而非“法律生效之日”，會使在法律公佈後入行的企業主，不能申請臨時准照。

另外，由於法案最初的思路是，書面管理合同是一種強制性要求，因此，在過渡條文中曾規定，正在進行管理但無書面合同依據的企業主，需要在法律生效後三年內訂立書面合同，但由於提案人同意不再對書面合同事宜作出要求，因而沒有必要對簽訂書面合同作出過渡性規定，相應地，法案修改文本刪除了原第四十一條的規定。

四、細則性審議

委員會根據《立法會議事規則》第一百一十九條，對法案的具體內容是否與法案的原則相符及法律規定在技術上是否妥當作出分析。

提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，以下將按照法案條文順序，對修改的主要內容作出說明：

第二條 — 定義

關於分層建築物管理商業業務的定義，在法案最初文本中曾以有償提供勞務合同作為基礎，這會產生未簽訂合同而



提供物業管理的活動是否符合法律及受到法律監管的疑問。在聽取委員會的建議後，提案人同意作出修改，改為“以有償方式提供勞務”作為界定商業業務定義的要件之一，刪除以合同為基礎的要求，從而表明，無論是否存在合同，有關的分層建築物管理活動都屬於受監管的範圍。

在分層建築物管理商業業務的定義中，還清楚區分了法律賦予管理機關的職責與企業主所從事的業務。企業主無論按照合同從事管理業務，還是按照《民法典》的無因管理制度從事管理業務，都不會取得管理機關的身份，在性質上，不等於執行管理機關的職責。

關於分層建築物管理企業主的定義，根據《商法典》的規定，企業只是各種生產要素的組合，本身不具備法律主體的資格。因此，在法案中，將“分層建築物管理企業”統一更正為“分層建築物管理企業主”。

就技術主管而言，在最初文本中，有關定義的內容不夠嚴謹、合理。提案人經聽取委員會意見，在修改文本中簡化了定義內容，刪除了一些不屬於定義必要內容的表述，如“受聘於分層建築物管理企業、並為其利益及其名義”、“在分層建築物管理企業”、“尤其以僱員、行政管理機關成員、董事、經理或輔助人員身份”。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including "A", "CS", "Ca", "jmr", and "Clan".

第三條 — 准照

該條第一款的最初行文規定，“分層建築物管理企業准照發給和續發予符合本法律規定的要件的自然人或法人”。但是，該規定中的概念不夠準確、內容也不一致，表現在有條件獲發准照的主體不應是自然人而應是自然人企業主或法人企業主(公司)；另一方面，分層建築物管理企業作為生產要素的組合，不存在是否需要發出准照的問題，從事分層建築物管理業務才需要獲發准照，因此，准照的名稱應為從事分層建築物管理業務的准照，而非分層建築物管理企業准照。

因此，經聽取委員會的意見，提案人將該款內容改為“從事分層建築物管理商業業務須經房屋局發給准照”，一方面使得法案規定的內容概念更準確，另一方面，也清楚表明從事分層建築物管理業務申領准照的強制性。相應地，法案中的“分層建築物管理企業准照”統一更正為“分層建築物管理商業業務准照”。

第四條—發給和續發准照的要件

本條第二款規定公司獲發和續發准照的要件。在最初文本中，第一項曾包含設於外地的公司在澳門長期經營的情況。考慮到分層建築物管理可能涉及分層建築物業主的敏感資料等因素，經討論後，提案人對文本作出了修改，即僅住



所設於澳門特別行政區的公司方可獲得有關准照。

第七條—中止准照

按照一般規定下，中止准照導致准照持有人不得在中止期間從事分層建築物管理業務，但考慮到中止原因的多樣性，為了保持大廈管理的連續性和靈活性，同時避免一棟大廈管理出現問題累及其他大廈的正常管理，在聽取委員會的意見後，政府在修改文本中增加了在補正期內准照仍然有效的規定(第一款第二項)，只有在法定的期限內沒有補正，才會導致准照中止；同時，就附加處罰和防範性措施而言，僅當對准照持有人被科處為期一至九個月且全部禁止從事分層建築物管理商業業務的附加處罰或全部防範性中止業務的保全措施時，才會導致中止分層建築物企業准照(第一款第三項、第四項)。

第十一條 — 任職要件

鑒於本條的內容為任職要件，為了使不同條文之間的邏輯關係更加清晰，刪除了最初文本第六款及第七款的規定，將其內容以獨一條的方式納入法案的第十二條，標題為“擔任職務”。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and 'j'.

第十三條 — 工作證

該條的最初行文第二款曾規定，“分層建築物管理企業須初步審視該技術主管是否具備任職要件”，其構思是由企業主初步審視有關人士具備任職技術主管要件後，再將相關資料送交房屋局審批。經討論後，房屋局考慮到人力資源配備等方面的因素，將行文修改為“分層建築物管理企業須審查技術主管申請人的任職要件”，免除將相關資料送交房屋局審批的步驟。

— 此外，新增第三款明確規定工作證應載有內容：“第一款所指的工作證應載有技術主管的姓名、所屬的分層建築物管理企業的名稱及准照編號，以及附有持證人的照片”。

第十四條 — 擔保的提供和喪失

在法案的最初文本，本條的標題為“擔保”，與本章的標題相同，而條文內容僅涉及擔保的提供和擔保的喪失的規定。為了在技術上顯示有關章節與條文之間的層次性差別，並且與其他條文，如擔保金額、提供擔保的方式、以及擔保的證明區別開來，經過討論，將標題改為“擔保的提供和喪失”，從而使之更為具體和準確。

此外，對喪失擔保的情形也做了相應調整，修改為僅限於第九條(五)及(六)項所指的情況，即當分層建築物管理企



業因提供虛假聲明、虛假資料、藉其他不法途徑而獲發准照、或對准照持有人科處為期十個月至一年禁止從事分層建築物管理商業業務的附加處罰的情況而被註銷准照時，才會導致喪失全部已提供的擔保，從而使範圍更清晰，減少模糊性。

第十九條 — 從事業務的義務

本條最初文本第一款第（三）、（四）項曾規定，“分層建築物管理合同終止，須提前三個月以書面通知合同的他方，並三在合同終止時須確保管理服務，直至聘用新的管理企業或遷出管理機關（但不超過三個月的時間）”，目的在於給所有人大會或管理機關必要的應對時間，以避免出現管理真空：

但是，考慮到重新聘請物業管理公司通常需要較長時間，三個月的時間通常並不足夠，因此經討論後將提前通知和維持管理服務的的時間增加至至少六個月。同時，鑒於導致合同終止的原因有多種，有的是法律規定的，有的是雙方約定的，也有的是單方造成的。要求就所有合同終止的情形都提前通知並維持管理服務，難免會觸動《民法典》的一般性規定，而且也並不合理。因此。經過討論後，將提前的通知並維持管理服務的情形限於“單方終止合同或不予續期而失效的日期”（第七項）。



其中，“單方終止合同”包括三種情形：(1)終止不確定期限合同的關係，(2)阻止合同自動續期以及(3)停止履行合同義務三種情況。

至於“不予續期而失效的日期”，由於合同雙方都知道或應知道合同到期會失效而不會續期，所以，從純粹立法技術角度而言，沒有理由要求企業主通知另一方已經知悉的事實，但考慮到分層建築物管理中業主一方自我管理的實際情況，提案人和委員會認為有必要加以規範，主要是為了提醒業主會或管理機關合同即將到期失效的事實，以便業主方面早作決斷。

此外，在本條最初文本第一款第四項、第五項都提及分層建築物管理企業主執行管理機關的職務。然而，由於管理機關的職務是法定的，管理公司僅受所有人大會或管理機關委托，按合同或以無因管理方式提供管理服務，其本身並非執行管理機關的職務，兩者性質不同。經過討論後，提案人接納委員會建議，將“執行管理機關的職務”改為“管理服務”（第七、八項）。

對法案最初文本的第一款（三）至（五）項的行文進行了更正，增加了“按照合同約定”的表述，以便表明僅在管理合同中明確指出時才需要履行有關的義務。因為按照分層建築物管理一般法律制度的規定，有關的事項本屬管理機關職責，只是考慮到這些事項的重要影響，如果合同約定由管



理公司負責，管理公司未按合同作出有關行為才會科以處罰。

第一款（六）項是新增加的內容：“如無上項所指的約定，須為所管理的每一分層建築物就其管理商業業務和範疇編製相關的年度收支預算，提交上年度有關管理的報告及帳目並張貼於分層建築物入口的大堂”。提案人強調，希望通過張貼起到一種公示作用，增加業主的知情權。

第二十條 終止分層建築物管理關係所引致的義務

本條是新增加的條文。考慮到在實際還存在無書面合同的分層建築物管理關係，此種關係的終止也會對分層建築物的管理帶來很大影響。因此，為了避免大廈管理真空，政府和委員會經討論後，認為也有必要就此種管理關係的終止加以規範，並且在法律技術上以單獨的條文處理，由此設立了本條的規範。

第二十一條 — 對房屋局的義務

該條第二款第三項的最初行文規定，“提供從事的業務的一切資料”。但是，該規定的內容不夠清晰，涉及範圍過大，缺乏可操作性。經過討論後，提案人接納委員會建議，在修改文本中改為“提供與履行本法律及補充法規所規定的義務有關的一切資料”，使得法案規定簡潔明瞭、具有可



Handwritten signatures and initials in the top right margin.

操作性。同時，修改了最初文本第三款行文上的表述，在修改文本中將之修改為“提供涉及分層建築物公共設施的使用、公眾安全、公共衛生、財務活動等方面的重要文件、資料”。

Handwritten signature in the right margin.

第二十三條 — 職權

Handwritten signature in the right margin.

— 本條法案最初文本第一款規定，“違反本法律及補充法規的規定，構成行政違法行為”。由於法律內容必須為確定、準確及充分，且具有可操作性，然而，這一表述過於抽象，缺乏具體性的規定，欠缺具可操作性的實質內容。補充法規作為執行性法規，應著重充實和細化法律條文，而不應在法律規定之外再創設處罰性規定。經與委員會討論後，提案人刪除了該條第一款的內容，同時，將法案最初文本的標題由“行政違法行為”改為“職權”。

Handwritten signatures and initials in the right margin.

第二十六條 — 其他違法行為

在法案最初文本中，第三款規定違反本法律的其他規定或補充法規者，科澳門幣五千元至十萬元罰款。但是，由於涉及處罰的具體制度，委員會希望使有關的條文規定得更嚴謹，避免條件過於寬鬆，處罰任意性過大。因此，提案人接納委員會建議，在修改文本中具體列明所違反的條文內容。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

第二十七條 — 附加處罰

本條的規定原在法案最初文本的第三十條，為了使條文編排更合理和準確，有必要將附加處罰的條文置於其他違法行為的條文之後。提案人接納委員會建議，對相關條文作了技術上的調整，將其內容置於修改文本的第二十七條。

Handwritten signature on the right margin.

就條文內容而言，法案新文本就附加處罰增加了“全部或部份”禁止從事管理業務的表述，以便區分附加處罰的後果，只有“全部”被禁止從事業務的情況，才會導致准照中止或註銷的結果（參見第七條第一款三項及第九條六項）。

Handwritten initials 'CS' on the right margin.

Handwritten signature on the right margin.

Handwritten signature on the right margin.

Handwritten signature on the right margin.

此外，法案最初文本還曾規定分層建築物管理企業主須自接獲處罰通知後將准照送交房屋局，並須將向財政局作出相應申報的副本送交房屋局。最後，提案人認為必要性不大，所以刪除了相關的規定。

第二十八條 — 保全措施

本條的規定原在法案最初文本的第三十一條，基於編排合理性的考慮，提案人在聽取意見後對相關條文作了技術上的調整，在修改文本上改為第二十八條。

另外，由於保全措施構成對企業主的一種限制，在違反保全措施的情況下還可構成違令罪，但法案最初文本第一款



所規定的採取保存措施的要件不夠清晰和明確，經討論後，修改了行文，從而能使條文在表述上更嚴謹，也更具可操作性。

第三十五條 — 舉報義務

為了增加該制度的嚴謹性，法案刪除了“第二十三條所指”的表述，統一改為“本法律規定”，作為適用舉報的前提條件。

第三十六條 — 電子系統

在修改文本中新增了採用電子系統的規定，即對分層建築物管理商業業務准照的申請、發給、續發、中止、取消中止、註銷等程序，以及必須通知房屋局的事宜及其相應的回覆，得以電子系統進行。

第四十條 — 分層建築物管理商業業務臨時准照

在修改文本中新增了第五款內容，訂定臨時准照制度經適當配合後適用准照制度的規定，以便補充適用有關發出准照的程序、監察及處罰制度的規定。



第四十五條 — 生效

在本法案的審議中，提案人建議將法案生效期定為在法律公佈後滿一年起生效，以便準備草擬補充法規，同時也進行法律宣傳。

另外，提案人希望能在本法律生效之前，提前啟動辦理准照或臨時准照的行政程序，以便在本法律生效時能迅速發出准照或臨時准照，避免因申請過多而導致程序遲延，所以在修改文本中增加第二款的規定：“自本法律公佈翌日起房屋局可啟動發出准照的行政程序”。

五、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

1、本法案的修改文本具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；

2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一七年七月十四日。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會

關翠杏

關翠杏

(主席)

馬志成

馬志成

(秘書)

高開賢

歐安利

徐偉坤

區錦新

何潤生

何潤生

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a signature that appears to be "jmr" and another that looks like "Clan".



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Chen-ik Lep

陳亦立

Chen Mei Yi

陳美儀

Song Bi Qi

宋碧琪

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the letter 'A' and various scribbles.

Handwritten mark resembling 'cr'.

Handwritten mark resembling 'us'.